Current Issue Review

79-16E

# Aid to Developing Countries

*Gerald Schmitz*
Political and Social Affairs Division

17 August 1979
Revised 20 September 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05447/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/79-16-1988-09E

ISBN 0-660-13164-1

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# AID TO DEVELOPING COUNTRIES

## ISSUE DEFINITION

During the 1988-89 fiscal year, Canada will spend nearly $2.9 billion on expertise, supplies and financing to help developing countries. This is net Official Development Assistance (ODA), allocated by government. In addition to direct bilateral and multilateral assistance to other governments, it includes several hundred million dollars to support work on many small projects carried out by Canadian and international non-governmental organizations (NGOs) and by private sector partners in more than 100 countries. ODA consists of either grants or loans on highly concessional terms. The Canadian International Development Agency (CIDA) is responsible for about 75% or more of ODA. Other federal departments (chiefly Finance and External Affairs) and some provincial governments account for the rest. CIDA's estimated program expenditures, net of administration, will rise to over $2.24 billion in fiscal 1988-89. Total ODA rose from 0.46% of GNP in 1985-86 to 0.5% in 1986-87 and was slightly more than 2% of federal government expenditure. Despite reduced budget projections, the May 1985 target was still for ODA to rise to 0.6% of GNP by 1990. Following the 26 February 1986 Budget, this target was put off to 1995, where it remains. Yet the aid budget continues to register substantial growth. Recently the ODA program has been the object of a searching examination by Parliament, leading to substantial policy changes in such controversial areas as linking aid to human rights, rules tying aid to purchases in Canada, and the decentralization of CIDA decision-making to the field.* Early in March 1988, the government tabled a comprehensive new

---

* See especially the report of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT), For Whose Benefit? Queen's Printer for Canada, Ottawa, May 1987, and the government's response, To Benefit a Better World, Supply and Services Canada, Ottawa, September 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



strategy on Canadian international development assistance entitled Sharing Our Future.

## BACKGROUND AND ANALYSIS

CIDA succeeded the External Aid Office in 1968 as the agency through which Canada directs official aid to poorer countries. The aid budget had grown rapidly from $11 million in 1950 and $82 million in 1960 to $279 million by 1967. CIDA, however, was created without legislation and continues to operate under other statutory and spending authority. The scope of CIDA's mandate has never been clear. In theory, CIDA should advise government on all matters affecting international development cooperation. In practice, the perception has grown that CIDA is more influenced by the bureaucratic environment in which it must operate than it is influential in the policy process.

In terms of volume, aid as a percentage of GNP peaked at 0.54% in 1975, then fell to 0.40% in 1980 before beginning a gradual recovery. Part 1 of the 1983-84 Estimates, referring to "the government's continuing commitment to increase ODA as a percentage of Gross National Product (GNP)," stated:

> The planned ODA level for 1983-84 of $1,812 million is in accordance with Canada's commitment to reach 0,5 per cent of GNP as ODA by 1985-86 and to make best efforts to reach 0.7 per cent by the end of the decade.

This target date is now the year 2000. However, in February 1986 External Affairs Minister Joe Clark also announced that henceforth all CIDA aid would be in the form of grants. Over $200 million in low-interest loans were so converted.

The nature of the aid program and frequent bookkeeping changes in the Estimates require that caution be exercised in making year-over-year comparisons. Although aid growth has slowed, ODA commitments have been projected to rise faster in real terms than either GNP or most other areas of government expenditure. In 1986-87, for example, CIDA's spending was forecast to rise 12.9%, by over $200 million.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Foreign aid and defence were the only two areas exempted from the February 1986 Budget's freeze on non-statutory discretionary spending. However, CIDA was affected by the loss of 41 person-years (down to 1,120) in 1986-87, and actual disbursements are sometimes lower than the planning figures in the Main Estimates.

CIDA's Annual Report for 1985-86 revealed actual ODA expenditures of $2.17 billion, an increase of under 4% from the previous year. The ODA/GNP ratio fell from 0.49% to 0.46%. **This trend was reversed in 1986-87 when the ratio met the 0.5% level and actual spending climbed 16% to over $2.5 billion.** Despite such fluctuations, Canada ranks consistently in the top half of OECD countries in terms of ODA/GNP percentage. And, although the February 1986 Budget will reduce projected ODA by $1.5 billion over five years, the government stated it would be maintained at 0.5% of GNP for the balance of the decade and rise to 0.6% of GNP by 1995. Average annual growth was projected to be 8.7% and spending to total $13.6 billion over the next five years compared to $8.7 billion over the previous five. The February 1987 Budget introduced several minor changes in ODA reporting and cash management practices which will net about $160 million in savings in actual spending, but not affect the commitment to the 0.5% and 0.6% targets. Figure 1 gives an overall breakdown of proposed spending for the fiscal year ending 31 March 1989.

## A. Renewed Direction

Canadian aid philosophy has been slowly evolving away from its traditional emphasis on large capital and commodity transfers. In the Agency's 1980-81 Report, then CIDA President Marcel Massé stated:

> CIDA is now investing more heavily in human capital, shifting the focus from projects that build economic infrastructure to those that build education, health, and people-to-people relationships. A key part of what we have learned is that we must respect the right of others to choose their own path.

The purposes of ODA were also described in the Estimates as follows:

> To support the efforts of developing countries in fostering their economic growth and the evolution of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Figure 1: Official Development Assistance Expenditure Breakdown

| (millions of dollars) | Estimates 1988-89 | | Estimates 1987-88 | |
|---|---|---|---|---|
| Department/Agency | $ | % | $ | % |
| CIDA (excluding operating expenditures | 2,242 | 76.5 | 1990 | 73.7 |
| International Financial Institutions (Department of Finance) | 263 | 9.0 | 342 | 12.6 |
| International Development Research Centre | 114 | 3.9 | 106 | 3.9 |
| External Affairs (excluding operating expenditures) | 55 | 1.8 | 33 | 1.3 |
| Petro-Canada International Assistance Corporation | 61 | 2.1 | 61 | 2.2 |
| International Centre for Ocean Development | 8 | 0.3 | 6 | 0.2 |
| Operating expenditures applicable to ODA | 128 | 4.4 | 119 | 4.4 |
| Imputed foreign student costs | 14 | 0.5 | 40 | 1.5 |
| Reserve | 44 | 1.5 | 5 | 0.2 |
| Gross ODA | 2,929 | 100.0 | 2702 | 100.0 |
| Loan Repayment | (48) | | (42) | |
| Net ODA | 2,881 | | 2660 | |

Source: CIDA, Main Estimates 1988-89, Part III Expenditure Plan, p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



> their social systems in a way that will produce a wide distribution of the benefits of development among the populations of these countries, enhance the quality of life and improve the capacity of all sectors of their population to participate in national development efforts.

In the 1970s the government produced the comprehensive but rather ineffectual Strategy for International Development Cooperation 1975-1980, which emphasized social justice, participation, and "basic needs." A review of established aid policy was published in 1984, but it was not until 1988 that a new strategy was adopted in the wake of a government Green Paper and three parliamentary committee reports.

The new strategy, Sharing Our Future, effects a major policy renewal and operational reorganization of ODA, based largely on recommendations in For Whose Benefit?, SCEAIT's May 1987 report. The program is now divided into two parts, of equal weight and funding: a Partnership Program to support activities by Canadian and international partner agencies (NGOs, development banks, etc.), and a National Initiatives Program for bilateral assistance on a mainly government-to-government basis. Overall coherence is provided by an ODA Charter containing the following "principles and priorities" as summarized by Minister Monique Landry:

> 1. The primary purpose of our development effort is to help the world's poorest countries and people.
>
> 2. Canada's aid policies must strengthen the human and institutional capacity of developing countries to solve their own problems in harmony with their natural environment.
>
> 3. In setting objectives for development assistance, developmental priorities must prevail.
>
> 4. We must strengthen the links between Canadian citizens and institutions, and those in the Third World -- in short, partnership.
>
> With these principles as the foundation of our policy, our priorities to help focus our projects and programs are to:
>
> ° alleviate poverty;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- design structural adjustment policies that take into account their human impact on the people they are designed to assist;
- strengthen our emphasis on the role of women in development;
- foster environmentally sound and ecologically sustainable programming;
- strive for food security; and
- emphasize energy availability.

The following pages briefly outline the major bilateral, multilateral, and non-governmental channels of CIDA's program funding, as well as those components of the ODA program not administered by CIDA. For 1986-87 the general breakdown for the major channels was as follows: direct government-to-government assistance, including $233.8 million of bilateral food aid -- $967.0 million (38.4% of the total ODA program); assistance to multilateral organizations, including $169.0 million of food aid -- $953.1 million (37.8% of total program expenditures); assistance to Canadian NGOs, including $22.8 million of food aid -- $224.7 million (8.9% of total program expenditures). Total food aid was $402.8 million -- 16% of ODA. International disaster relief, which peaked at $88.7 million in 1984-85 during the Ethiopian famine, has been allocated $55.7 million for 1988-89, in line with an average allocation of 2% of ODA.

B. Bilateral Aid

Bilateral ODA goes directly to pay for projects (more than 1,300 in over 110 countries) agreed to by Canada and the recipient government. CIDA previously had a rule that 80% of procurement for such bilateral government-to-government aid must be sourced in Canada. This 80% figure included offshore shipping costs. The Canadian content of the goods and services purchased had to be at least 66 2/3%. Critics of the aid program have argued strongly that the effect of this "tying" is to reduce significantly (on average by about 20%) the value of such assistance to the recipient. A related concern is that tied aid, by acting as a hidden subsidy to domestic exporters, distorts the priorities of the aid program by giving

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



too much weight in the selection process to commercial interests in the donor country.

Domestic factors and Canadian interests, whether developmental, political or commercial, will continue to play a large role in the determination of country eligibility criteria for bilateral aid. But under the new strategy, the government has moved to make the development interest primary. The old category system for countries is abolished so that all independent developing countries, except for a small excluded list, can be eligible for all forms of assistance. Bilateral aid will be more concentrated, however, with 75% of it going to 30 countries or regional groupings. As of 1987, 65% of ODA will go to Commonwealth and Francophone countries. On a regional basis over the next five years, the shares will be 45% to Africa; 39% to Asia; and 16% to the Americas. In the wake of Canadians' generous response to the famine crises in Africa, the pressing needs of that continent have received priority attention. As well, in southern Africa, aid to the "front-line states" through the Southern African Development Coordination Conference (SADCC) will increase from $30 million to $40 million annually by the 1990s to help these countries reduce their dependence on South Africa. The government has also reaffirmed its commitment to the target of 0.15% of GNP to the least developed countries (LLDCs), many of which are in sub-Saharan Africa.

For eligible countries, Cabinet will annually establish confidential five-year bilateral planning figures taking into account the following criteria:

- the country's needs;
- the country's commitment and capacity to manage aid effectively;
- the quality of the country's economic and social policies, or its commitment to improve its policies;
- Canada's political and economic relations with the country;
- the country's human rights record;
- the country's commitment to involving its population in development.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Tying rules will be significantly liberalized, except for food aid. The general bilateral requirement is reduced from 80% to 66 2/3%, and to 50% in the case of sub-Saharan Africa and LLDCs in other regions.

For 1988-89, direct government-to-government assistance will pass $1 billion. This includes a forecast $222 million in bilateral food aid, up from $216 million in 1987-88. Total expenditures within the country-to-country cooperation activity of CIDA (which includes business cooperation and contributions to NGOs) will rise to about $1.6 billion, or approximately 71% of CIDA's budget.

C. Multilateral Aid

This is help that Canada gives to other countries through contributions to some 85 international agencies (chiefly United Nations) and financial bodies. In 1988-89 it will account for about $900 million or 31% of the ODA budget (down from a peak of 45% in 1979) and about 27% of CIDA's budget. Multilateral aid is not "tied," except for multilateral food aid which is forecast at $198 million in 1988-89, up slightly over the 1987-88 estimates.

Among U.N. agencies/programs that Canada supports by multilateral grants or loans are the U.N. Development Program (UNDP), the World Food Program (WFP), the U.N. Children's Fund (UNICEF), the U.N. Fund for Population Activities. As well, Canadian funds go to the World Health Organization, relief for refugees, international farming research, the International Planned Parenthood Federation and the Commonwealth Fund for Technical Cooperation. Canada's contributions are mostly grants pledged on an annual basis.

The World Bank Group and Development Banks serving Latin America, Africa, Asia and the Caribbean have received substantial support from Canada. They lend money to developing countries, generally for large capital development projects and increasingly for policy-based structural adjustment programs which typically involve IMF conditionality as well. Canada's support usually takes the form of advances for participation in the capital of the banks and loans for their special concessional funds.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



The major source of concessional lending by the World Bank comes through periodic "replenishments," which are donor pledges covering several years' contributions.

D. Special Programs, Scholarships and Business Cooperation

Many Canadians are anxious to supply the needs of poorer countries through non-governmental channels. NGOs, through effective, low-cost development projects, promote self-reliance to meet grass-roots needs. CIDA matches donations to over 400 private voluntary agencies and also contributes to the budgets of non-governmental institutions (NGIs). Under the Partnership Program the voluntary sector will receive 9.5% of ODA, or over $250 million. The generous response of Canadians to the African famine has drawn increased attention to the use of NGO channels to deliver aid. In light of this, and the decentralization of some CIDA operations, new forms of NGO/government partnership may have wider application within the aid policy process. There seems to be strong public support for giving a larger role to NGOs. However, a March 1988 report from the North-South Institute, entitled Bridges of Hope?, raised critical questions about this growth.

The government's new strategy will substantially upgrade the role of colleges and universities. Over the next five years, the number of scholarships will double, to 12,000 annually, about half of these being for education in Canada. This is still only 1.5% of ODA, but there is the promise that "human resource development will become the central programming thrust of all country programs."

Another expanding area of activity is that of Business Cooperation (formerly the Industrial Cooperation Division within CIDA's Special Programs Branch) which helps to direct Canadian private investment into business efforts likely to profit developing countries and Canadian firms. CIDA finances starter and viability studies by Canadian companies investigating joint ventures in developing countries. The use of Canadian business to support Third World development should be distinguished from the use of aid to support rich country exports. Most experts in the development field strongly object to so-called "mixed credit" approaches

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



because, they argue, commercial investments and export promotion should not be pursued under the guise of "aid."

The Business Cooperation activity has increased its funding and person-years substantially as a result of recent allocations and internal reorganization. The new strategy also stresses more private sector initiatives as a key part of human resource development in the field. Industrial cooperation will have a budget of $45 million in 1988-89, 2% of ODA.

E. Other ODA Channels

These account for slightly over one-fifth of total ODA and include the following:

1. International Development Research Centre (IDRC)

IDRC was founded in 1970 as a public corporation financed by Canada to initiate, encourage, support and conduct research into the problems of the developing regions of the world and into the means for applying and adapting scientific, technical and other knowledge to the economic and social advancement of those regions.

The Board of Governors which sets IDRC policies consists of 11 Canadians and 10 others; the head office is in Ottawa, and regional offices are in Singapore, Bogota, Dakar, Cairo and Nairobi. In 1988-89 the budget for IDRC operations will be $114 million (3.9% of ODA). IDRC has sponsored more than 1,000 projects in 100 countries.

The Centre was founded on the belief that the best way to provide developing countries with the science and technology they need is to enable them to carry out their own research, thereby training their scientists and spreading knowledge. The Centre promotes research in semi-arid tropical regions in its battle to improve food production and nutrition. Other areas of IDRC's research efforts include forestry, fisheries, energy, health and education.

2. Department of Finance

The Department provides Canada's contribution to the World Bank (IBRD) and to its "soft loan window," the International Development

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Association. IDA funding has been under pressure in recent years because of increased demands on its limited resources and a smaller U.S. commitment to new IDA replenishments. Canada could play a pivotal role in influencing the response of international financial institutions to the plight of Third World countries. **As its share of concessional finance, Canada provided $283.9 million to these institutions in 1986-87.** In 1987-88 the commitment was $342 million (12.5% of ODA). In 1988-89 it is $263 million (9% of ODA). CIDA will also contribute about $260 million to regional banks, bringing the total for multilateral finance to $523 million (18% of ODA).

3. Department of External Affairs and Other Federal Government Agencies

External Affairs oversees the funding of two Crown corporations (IDRC and ICOD, the International Centre for Ocean Development) and makes contributions to a number of multilateral organizations such as the World Health Organization (WHO) and the Food and Agriculture Organization (FAO), and to the Commonwealth Scholarship Program. Canada Post and National Health and Welfare also provide some support to international development agencies. External Affairs' direct program budget for 1988-89 is $55 million, 1.8% of ODA. The Department is also responsible for the whole overseas administrative function of ODA. The operating budget for 1988-89 of $128 million (4.4% of ODA) will increase substantially as a result of CIDA decentralization.

The Department of Energy, Mines and Resources provides funding to the Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC), which was established in 1981 to help developing countries reduce their dependence on imported oil, using Canadian expertise in oil and gas exploration and technology. Disbursements fell from $53.2 million in 1984-85 to $22.6 million in 1985-86. However, the 1988-89 Estimates provide for $61 million in funding, the same as in 1987-88.

4. The International Centre for Human Rights and Democratic Development

The idea for a new ODA instrument was first accepted in December 1986. It was then studied by two special rapporteurs who gave their proposals to the government in July 1987. **A new Crown corporation**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



will be created and located in Montreal. According to the legislation establishing the Centre, it will have a first-year budget of $1 million to rise to $5 million annually by 1992.

5. Provincial Governments

The provinces are also involved in international development through contributions to institutional cooperation and matching grants to assist the work of NGOs. Contributions from provincial governments were $11.0 million in 1986-87.

## PARLIAMENTARY ACTION

### A. Aid and Human Rights

Since the mid '70s the question of linking aid disbursements to the human rights situation in recipient countries has attracted growing attention from parliamentarians. The Carter administration's decision to cut off U.S. aid to several gross violators of human rights inspired several private members' bills along these lines. In November 1982, a sub-committee of the Commons Standing Committee on External Affairs and National Defence (SCEAND) recommended that:

> Canadian development assistance should be substantially reduced, terminated, or not commenced in cases where gross and systematic violations of human rights make it impossible to promote the central objective of helping the poor.

The government has gradually accepted human rights as a legitimate factor in decisions on extreme cases ("gross and systematic" violators), but has tended to emphasize the need for caution in other cases.

During the public hearings of the Special Joint Senate-Commons Committee on Canada's International Relations, human rights again emerged as a dominant concern. That Committee's June 1986 final report, Independence and Internationalism, declared that human rights should be a priority of Canadian foreign policy and repeated the proposals of the 1982 sub-committee. It also recommended human rights training for foreign

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



service officers and the creation of a new International Institute of Human Rights and Democratic Development, funded out of ODA, to emphasize special projects aimed at preventing human rights abuses. The government's response, delivered in December 1986, was broadly favourable. However, on several issues, judgment was deferred pending action by the newly-created Commons Standing Committee on Human Rights and the reorganized Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT), chaired by Conservative M.P. William Winegard, which had started its own independent study of ODA policies and programs.

SCEAIT's final report For Whose Benefit? contained strong recommendations linking development and human rights, including inter alia:

- A comprehensive set of "guiding principles" for both emergency and long-term situations, designed to be fair, to support NGOs, and to be sensitive to the needs of victims;

- A CIDA policy unit and comprehensive operational framework to assist decision makers and executors, to include a basic classification matrix identifying groups of recipient countries along a grid from human rights "negative" to "positive";

- A requirement that annual reports based on the above be made public and referred for review to parliamentary committees;

- A Canadian push "to allow human rights concerns to be put openly on the agendas of the international financial institutions ...";

- A stepped up emphasis on positive measures of human rights promotion such as through the proposed institute;

- The linkage of development to demilitarization, with a ban on Canadian military exports to any country ineligible for bilateral aid on human rights grounds.

Although none of the recommendations was rejected outright, the government was equivocal in the specifics of its response. In particular, the government declined the suggestions for a human rights grid based on country performance and for public disclosure of human rights assessments via an annual reporting mechanism.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



B. Foreign Aid in Question: For Whose Benefit?

In September 1985 the Final Report of the Macdonald Royal Commission recommended "an improvement in both the quantity and the quality of Canada's aid performance," and argued that Canada should advance to the target of 0.7% of GNP by 1990 and 1% of GNP by the year 2000. The aid program has continued to grow despite budget cutbacks from earlier projections: a cut of $180 million in the November 1984 Economic Statement, $50 million in Finance Minister Wilson's May 1985 Budget, and a further $1.5 billion over five years in the February 1986 Budget. The government policy of moving to 0.6% of GNP by 1990 would have resulted in very large increases. The direction set out in the May 1985 Budget, as in the previous Liberal Budget of April 1984, had been to channel most of the increase (up to $800 million) into a Trade and Development Facility, to have commenced operations on 1 April 1986. Although the proposed facility fell victim to fiscal restraint early in 1986, the appropriateness of further "commercialization" of aid remained a major focus of the debate over the objectives of ODA.

The June 1986 final report of the Special Joint Committee on Canada's International Relations contained few specific proposals for changes to Canada's ODA programs, although it strongly endorsed the objectives of aiding the poorest, CIDA's Women in Development policy framework, increased private sector involvement and initiatives in the area of educational cooperation. The committee was divided on the question of ODA volume targets, with a majority arguing that the goal of 0.7% of GNP by 1990 should be restored.

In July 1986, SCEAIT released a wide-ranging "Discussion Paper on Issues in Canada's Official Assistance Policies and Programs" as the first phase of its year-long study. In September, the Committee received the report of a study group which had been established in October 1985 by the former Minister for External Relations, the Hon. Monique Vézina, under the direction of Mr. Jean-Claude Desmarais, to recommend changes in the policy and organization of CIDA's bilateral aid.

In October and November, SCEAIT held public hearings across Canada on its Discussion Paper. This was followed by a two-week field trip

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



to Africa, specifically, the countries of Tanzania, Ethiopia and Senegal. Hearings resumed in Ottawa in late January 1987 and ended in March. The Committee also travelled to Washington and New York in February for meetings with U.S., World Bank, IMF, and United Nations' officials.

SCEAIT's May 1987 final report, For Whose Benefit?, referred to earlier, was the first major foreign policy study completed under the sweeping House of Commons reforms introduced in February 1986. It proposed big changes at many levels of ODA policy, programming and organization. The government, in its response, To Benefit A Better World, tabled 18 September 1987, hailed the report, claiming to have fully accepted 98 of 115 recommendations and rejected only 4. In addition to the Committee's proposals on human rights linkage already mentioned, the major elements of the Winegard report, with government responses in parentheses, include:

- A Development Charter, focused on helping the poorest countries and peoples and on self-reliant development, accompanied by a clear legislative mandate for CIDA (Charter accepted, but legislation rejected);
- Human resource development as the central thrust of Canadian aid (accepted);
- Relaxation of the bilateral tying rule from 80% to 50% to permit more Third World procurement, and more emphasis on using trade as a tool of development (accepted in part);
- Support for multilateral institutions and a careful approach to adjustment and policy dialogue among donors and recipients (accepted);
- More scope for matching donations to emergency relief and for assistance to refugees (accepted);
- More sparing use of food aid (rejected);
- More attention to urban problems and environmental concerns (accepted);
- Abolition of the existing country category system, with the number of program countries limited to 30 (accepted);
- Legislation to include the post of Minister for International Development and an International Development Advisory Council (ministerial post accepted, but otherwise rejected);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- Major decentralization of both CIDA personnel and decision-making authority to the field, with four regional "Canada Partnership Centres" being established overseas (accepted in part);

- An increase from 10% to 15% in the share of ODA devoted to responsive programs undertaken by NGOs, educational institutions and business, with particular emphasis on boosting private sector participation (accepted in part);

- New approaches to public information and program evaluation by CIDA (accepted);

- A legislated funding floor for ODA of 0.5% of GNP, a commitment to annual increments to reach the 0.6% target, and partial restoration of lapsing authority to CIDA (target and lapsing flexibility accepted, but legislated floor rejected).

SCEAIT concluded its report with a strong message that aid activities could be rendered futile by a failure to resolve the critical problem of Third World debt. The government subsequently announced that it was cancelling the ODA debts of a number of Francophone and Commonwealth countries.

C. Conclusion: Foreign Aid in Transition

Canada now has a new strategy to the year 2000 which reflects the government's encouraging response to the Winegard report. Public and expert reaction has also been broadly supportive. However, questions remain and many hard choices lie ahead. The publication of the strategy itself was delayed by several months as CIDA and Treasury Board negotiated the funding of the decentralization plan which will create four regional field offices and see CIDA triple its overseas staff to 370. This could add up to $50 million to the annual operating budget (not included in the 1988-89 Estimates). Individual bilateral project approval authority up to $5 million will be delegated to the field. It will be a challenging time as government employees and ODA partners adjust to the new environment.

At the Cabinet level, controversial decisions must be made on eligibility and human rights. Many NGOs and human rights groups

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



protested the resumption of bilateral aid to El Salvador in 1984 and to Guatemala in 1987. Haiti poses another conundrum in terms of human rights and "democratic development." **Following election violence and a return to army rule in 1988, Canada suspended bilateral aid planning. In June 1988, the Commons external affairs committee urged a similar suspension in the case of Ethiopia if strict conditions were not met.** Aid is a form of intervention which carries inevitable risks. The government chose not to follow SCEAIT's recommendations that the criteria for human rights linkage be specific, public and transparent. But, with the new policy framework now in place, the expression of public and parliamentary concerns will almost certainly continue to play a larger role than it did in the past in the necessarily political process of aid decision-making.

CHRONOLOGY

1950 - Canada joined the Colombo Plan for Co-operative Economic Development in Asia.

1959 - Aid operations expanded to include Commonwealth Africa.

1960 - A consolidated External Aid Office (EAO) was set up.

1961 - Francophone African states added to Canada's aid clients.

1964 - Countries in Latin America joined Canada's development assistance roster.

1968 - The Canadian International Development Agency (CIDA) was created with Maurice Strong as its first president.

1969 - The Pearson Commission on International Development recommended a minimum ODA target of 0.7% of GNP for all industrialized countries.

1970 - Paul Gérin-Lajoie became CIDA president. IDRC was set up to promote technical cooperation.

1975 - CIDA's Strategy for International Development Co-operation 1975-1980 emphasized help to the poorest, building Third World self-reliance and attention to basic needs.

1977 - Michel Dupuy became president of CIDA succeeding Paul Gérin-Lajoie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



1978 - Canada's financing of development work in the Third World during CIDA's first decade reached a total value of $6.24 billion.

July 1983 - Margaret Catley-Carlson was appointed president of CIDA.

September 1984 - The Rt. Hon. Joe Clark became Secretary of State for External Affairs and the Hon. Monique Vézina, Minister of External Relations, was given responsibility for CIDA.

November 1984 - The Hon. David MacDonald was appointed Canadian Emergency Coordinator for the African famine. $180 million was cut from the projected ODA budget.

May 1985 - The Budget cut forecast aid expenditures by a further $50 million. However, the target of 0.6% of GNP by 1990 was retained.

February 1986 - The Budget chopped another $1.5 billion over five years from ODA projections. The 0.6% target was put off until 1995 and the creation of the proposed Trade and Development Facility was suspended.

Spring 1986 - The Hon. David MacDonald released his final report on the African famine at the end of March. The government announced a new aid program "Africa 2000" in early May. The Standing Committee on External Affairs and International Trade began a comprehensive review of ODA.

July 1986 - The Hon. Monique Landry took over responsibility for CIDA. SCEAIT released its Discussion Paper on ODA.

September 1986 - The report of the Desmarais task force was released.

Winter 1986-87 - SCEAIT held public hearings and inspected aid projects in three African countries.

February 1987 - The Budget announced savings of $160 million in ODA spending.

May 1987 - SCEAIT tabled For Whose Benefit?, its major report on ODA policies and programs.

September 1987 - The government delivered its comprehensive response, To Benefit a Better World.

November 1987 - Secretary of State for External Affairs Joe Clark restored bilateral aid to Guatemala on the eve of an official visit to Central America.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



March 1988 - Minister for External Relations and International Development, Monique Landry, released the government's comprehensive ODA strategy, Sharing Our Future.

August 1988 - The government introduced legislation to establish an International Centre for Human Rights and Democratic Development.

September 1988 - Responding to the report of a Commons special committee, the government pledged that it would double bilateral aid to Central America to $100 million between 1988 and 1994.

SELECTED REFERENCES

Canada. Canadian International Development Assistance: To Benefit a Better World. Minister of Supply and Services, Ottawa, 1987.

CIDA. Strategy for International Development Co-operation 1975-1980. Information Canada, Ottawa, 1975.

CIDA. Elements of Canada's Official Development Assistance Strategy. Hull, 1984.

CIDA. Sharing Our Future: Canadian International Development Assistance. Supply and Services, Ottawa, 1987.

CIDA. Annual Report. Supply and Services, Ottawa, recent years.

Keenleyside, Terence A. "Foreign aid and human rights." International Perspectives, March/April 1987, p. 15-18.

North-South Institute. "Special Edition: Aid Evaluation." North-South News, Ottawa, May 1983. The Institute has also published important country studies on Canadian ODA to Bangladesh (1983), Tanzania (1983), Haïti (1984) and Sénégal (1987).

OECD. Twenty-Five Years of Development Co-operation: A Review. Paris, November 1985.

OECD. Report on Development Co-operation. Development Assistance Committee, Paris, annual.

Rudner, Martin. "Trade cum Aid in Canada's Official Development Assistance Strategy." Brian Tomlin and Maureen Molot, eds. Canada Among Nations: 1986/Talking Trade. James Lorimer & Co., Toronto, 1987, p. 127-146.

SCEAIT. For Whose Benefit? Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Wyse, Peter. Canadian Foreign Aid in the 1970s: An Organizational Audit. Occasional Monograph Series, No. 16. Centre for Developing Area Studies, McGill University, Montreal, 1983.

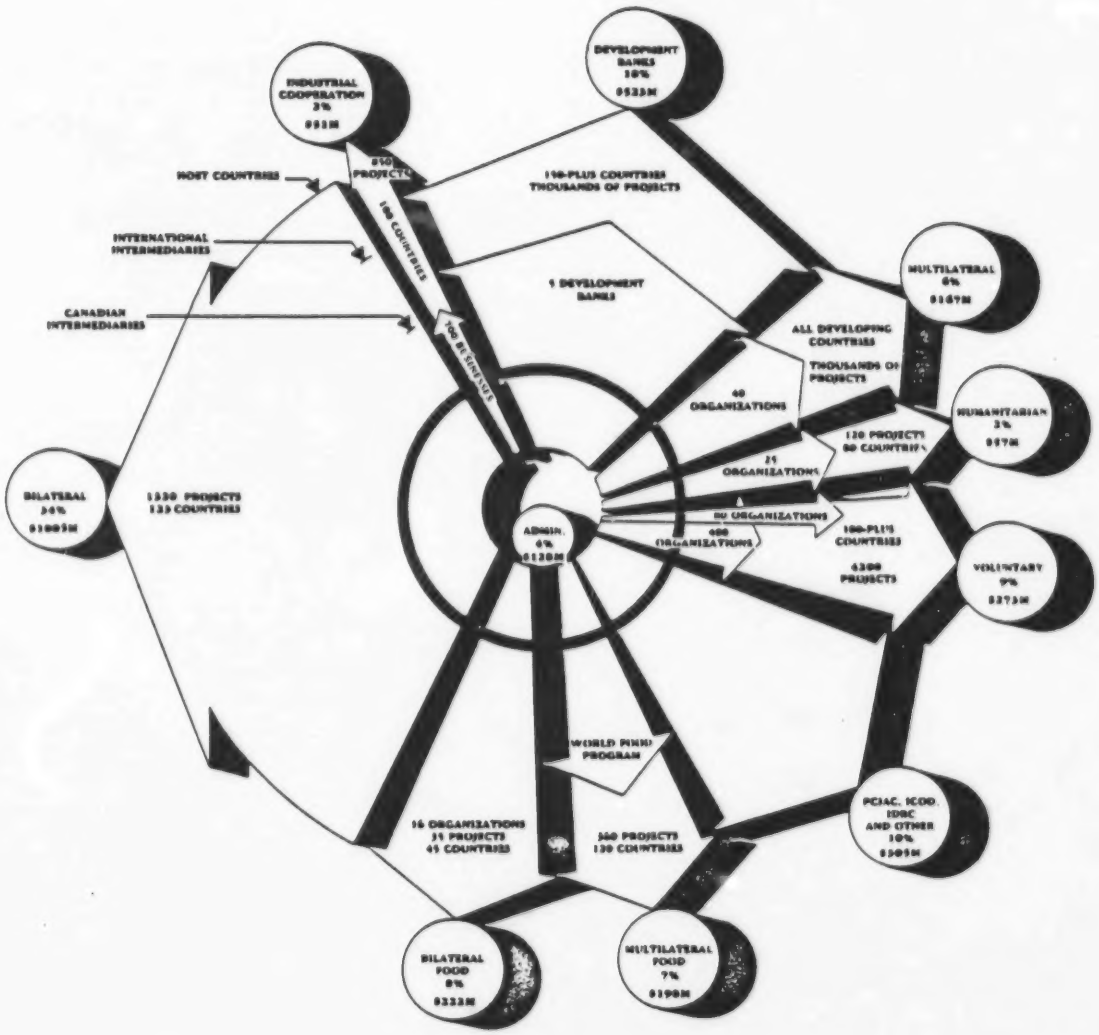
Young, Roger. "Canadian Foreign Aid: Facing a Crisis of Its Own?" Journal of Canadian Studies, 19:4, Winter 1984-85, p. 28-41.

## APPENDIX

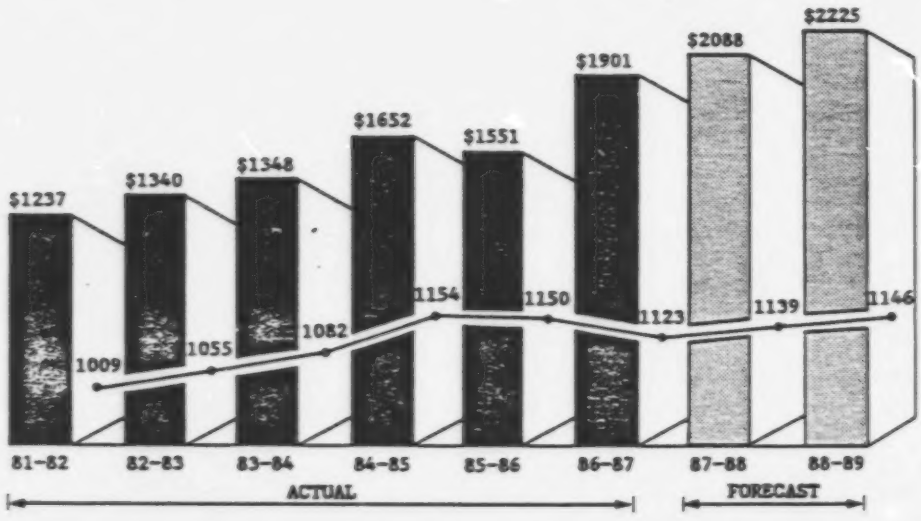
The Distribution and Growth of ODA and CIDA's (IDA) Program

Source: Main Estimates, 1988-89, Part III Expenditure Plan, p. 6, 21 and 54; and CIDA, Sharing Our Future, Ottawa, Supply and Services, 1987, p. 22.

# Official Development Assistance Statistics - 1988-89

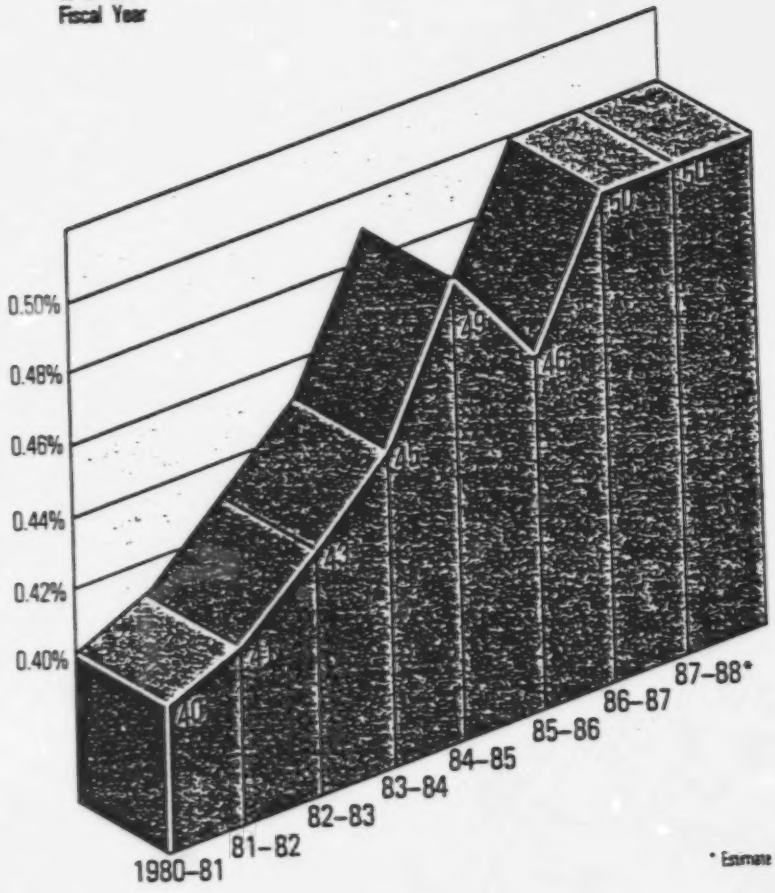


## Person-Years vs IDA Expenditures ($ millions)



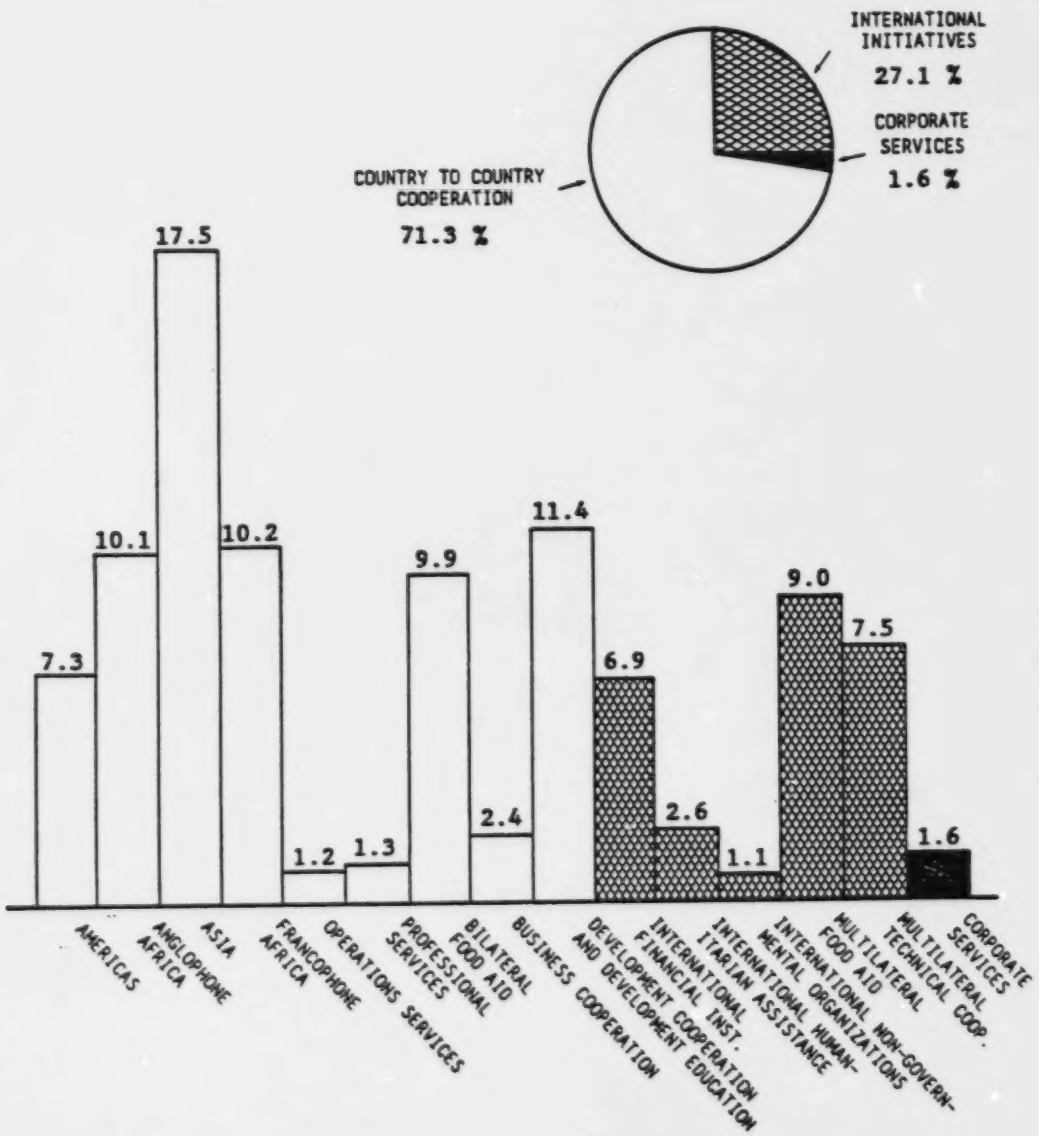

CASH BASIS

**Official Development Assistance**
% of GNP
Fiscal Year




* Estimate

IDA Program - Percentage Breakdown by Activity, 1988-89



Bulletin d'actualité

79-16F

# L'aide aux pays en développement

*Gerald Schmitz*
Division des affaires politiques et sociales

Le 17 août 1979
Révisé le 20 septembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/79-16-1988-09F

ISBN 0-660-92575-3

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# L'AIDE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

## DÉFINITION DU SUJET

Au cours de l'exercice 1988-1989, le Canada dépensera environ 2,9 milliards de dollars, sous forme d'assistance scientifique et technique, de fournitures et de financement, pour aider les pays en développement. Il s'agit là de l'aide publique au développement (APD) nette fournie par l'État. Cette aide comprend, en plus de l'aide bilatérale et multilatérale directe fournie à d'autres gouvernements, plusieurs centaines de millions de dollars affectés à de nombreux petits projets réalisés dans plus de cent pays par des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes et internationales et par des partenaires du secteur privé. L'aide publique au développement prend la forme de subventions ou de prêts à des conditions très favorables. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) gère quelque 75 p. 100 ou plus de cette aide. D'autres ministères fédéraux (principalement ceux des Finances et des Affaires extérieures) et quelques gouvernements provinciaux gèrent le reste. Les dépenses prévues par l'ACDI au titre des programmes, déduction faite des coûts administratifs, atteindront plus de 2,24 milliards de dollars au cours de l'exercice 1988-1989. L'APD est passée de 0,46 p. 100 du produit national brut (PNB) en 1985-1986 à 0,5 p. 100 en 1986-1987, et elle représente un peu plus de 2 p. 100 des dépenses du gouvernement fédéral. En dépit de réductions des prévisions budgétaires, en mai 1985, il était toujours prévu de porter cette aide à 0,6 p. 100 du PNB d'ici 1990. Toutefois, depuis l'exposé budgétaire du 26 février 1986, cet objectif a été reporté à 1995. Le budget affecté à l'aide au développement continue néanmoins de connaître une croissance marquée. Récemment, le programme de l'APD a fait l'objet d'une étude approfondie par le Parlement,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



qui a entraîné d'importants changements à la politique dans des domaines aussi controversés que l'adoption de règles liant l'aide au respect des droits de la personne, la modification de celles qui la lient à des achats au Canada et la décentralisation vers le terrain des décisions de l'ACDI*. Au début de mars 1988, le gouvernement a présenté une nouvelle stratégie d'ensemble sur l'aide canadienne au développement international, intitulée Partageons notre avenir.

## CONTEXTE ET ANALYSE

En 1968, l'ACDI a remplacé le Bureau de l'aide extérieure comme organisme par lequel le Canada apporte son aide publique aux pays pauvres. Le budget de l'aide est passé rapidement de 11 millions de dollars en 1950 à 82 millions en 1960 et à 279 millions en 1967. L'ACDI a toutefois été créée sans l'adoption d'une loi et fonctionne toujours en vertu d'autorisations législatives et de pouvoirs de dépenser différents. Le mandat de l'ACDI n'a jamais été précisé. En théorie, elle doit conseiller le gouvernement pour toutes les questions touchant la coopération internationale pour le développement. En pratique, on a de plus en plus l'impression que l'ACDI est davantage influencée par l'administration au sein de laquelle elle doit oeuvrer qu'elle n'influence elle-même le processus d'élaboration des politiques.

Sous forme de pourcentage du PNB, l'aide extérieure a atteint 0,54 p. 100 en 1975, puis est tombée à 0,40 p. 100 en 1980, avant de connaître une reprise graduelle. En ce qui concerne l'engagement du gouvernement d'augmenter le pourcentage que représente l'APD par rapport au PNB, la Partie I du Budget des dépenses de 1983-1984 précisait que:

---

* Se reporter essentiellement au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes intitulé Qui doit en profiter? (Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, mai 1987), ainsi qu'à la réponse du gouvernement, Pour bâtir un monde meilleur (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, septembre 1987).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



> Le niveau prévu d'APD pour 1983-1984, soit 1,812 millions de dollars, est conforme à l'engagement du Canada visant à atteindre 0,5 p. 100 du PNB en APD d'ici 1985-1986 et de s'efforcer d'atteindre 0,7 p. 100 d'ici la fin de la décennie.

Cette échéance a maintenant été reportée à l'an 2000. Toutefois, en février 1986, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le très hon. Joe Clark, a annoncé que toute l'aide de l'ACDI serait désormais versée sous forme de subventions. Ainsi, plus de 200 millions de dollars de prêts à faible taux d'intérêt ont été convertis en subventions.

En raison de la nature du programme d'aide et des nombreuses modifications apportées au Budget des dépenses, c'est avec prudence qu'il faut comparer les chiffres d'une année à l'autre. Même si la croissance de l'aide a ralenti, les engagements de l'APD doivent toujours augmenter plus rapidement, en termes réels, que le PNB ou la plupart des autres secteurs de dépenses publiques. En 1986-1987, par exemple, les dépenses de l'ACDI devaient, selon les prévisions, augmenter de 12,9 p. 100, soit plus de 200 millions de dollars. L'aide extérieure et la défense sont les deux seuls secteurs épargnés du blocage des dépenses discrétionnaires non législatives annoncé dans l'exposé budgétaire de février 1986. Toutefois, l'ACDI a été touchée par les compressions budgétaires, car ses effectifs ont diminué de 41 années-personnes (pour passer à 1 120) en 1986-1987, et ses dépenses réelles sont parfois inférieures aux prévisions budgétaires.

Le Rapport annuel de l'ACDI pour l'exercice 1985-1986 révèle que le niveau réel de l'APD a atteint 2,17 milliards de dollars, soit une augmentation de tout juste moins de 4 p. 100 par rapport à l'exercice précédent. Le rapport APD/PNB est passé de 0,49 p. 100 à 0,46 p. 100. **Cette tendance s'est renversée en 1986-1987 lorsque ce rapport a atteint 0,5 p. 100 et que les dépenses réelles ont augmenté de 16 p. 100 et ainsi dépassé 2,5 milliards de dollars.** Malgré ces fluctuations, le Canada se classe régulièrement dans la première moitié des pays de l'OCDE à cet égard. En outre, bien que le budget de février 1986 ait réduit l'APD prévue de 1,5 milliard sur une période de cinq ans, le gouvernement a déclaré qu'il la maintiendrait au niveau de 0,5 p. 100 du PNB jusqu'à la fin de la décennie et l'augmenterait à 0,6 p. 100 du PNB avant 1995. Sa

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



croissance annuelle moyenne devait être de 8,7 p. 100, et les dépenses devraient atteindre en tout 13,6 milliards pour les cinq prochaines années, contre 8,7 milliards au cours des cinq années précédentes. L'exposé budgétaire de février 1987 a apporté aux directives concernant les états financiers et la gestion des fonds plusieurs changements mineurs qui vont se traduire par une économie d'environ 160 millions de dollars au chapitre des dépenses réelles, mais qui n'auront pas d'incidence sur l'engagement du Canada de maintenir l'APD à 0,5 p. 100 du PNB et de la porter à 0,6 p. 100. On trouvera au tableau 1 la ventilation globale des dépenses prévues pour l'exercice se terminant le 31 mars 1989.

A. Nouvelle orientation

La politique d'aide du Canada évolue lentement en accordant de moins en moins d'importance aux transferts massifs de capitaux et de produits. M. Marcel Massé, ancien président de l'ACDI, signalait dans le Rapport de l'Agence de 1980-1981 que:

> L'ACDI investit maintenant davantage dans le capital humain; elle s'attache moins exclusivement aux projets d'infrastructure économique, qu'à ceux qui favorisent davantage l'éducation, la santé et les relations humaines. L'une des leçons primordiales de notre expérience est qu'il faut reconnaître aux autres le droit de choisir leur propre voie.

Selon le Budget des dépenses, les objectifs de l'APD sont les suivants:

> Appuyer les efforts déployés par les pays en voie de développement pour favoriser leur croissance économique et l'évolution de leurs systèmes sociaux, de façon à répartir largement les bienfaits du développement parmi les habitants de ces pays, à améliorer la qualité de la vie et à rendre toutes les couches de leur population aptes à participer aux efforts nationaux de développement.

Dans les années 70, le gouvernement a publié la Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980, stratégie détaillée qui n'a toutefois pas donné les résultats attendus et qui mettait l'accent sur la justice sociale, la participation et les "besoins de base". En

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Tableau 1: Ventilation des dépenses d'aide publique au développement

| (en millions de dollars) | Budget des dépenses 1988-1989 | | Budget des dépenses 1987-1988 | |
|---|---|---|---|---|
| Ministère ou organisme | $ | % | $ | % |
| ACDI (sauf les dépenses de fonctionnement) | 2 242 | 76,5 | 1 990 | 73,7 |
| Institutions financières internationales (Ministère des Finances) | 263 | 9,0 | 342 | 12,6 |
| Centre de recherches pour le développement international | 114 | 3,9 | 106 | 3,9 |
| Affaires extérieures (sauf les dépenses de fonctionnement) | 55 | 1,8 | 33 | 1,3 |
| Société Petro-Canada pour l'assistance internationale | 61 | 2,1 | 61 | 2,2 |
| Centre international d'exploitation des océans | 8 | 0,3 | 6 | 0,2 |
| Dépenses de fonctionnement liées à l'APD | 128 | 4,4 | 119 | 4,4 |
| Coûts reliés aux étudiants étrangers | 14 | 0,5 | 40 | 1,5 |
| Réserve | 44 | 1,5 | 5 | 0,2 |
| APD brute | 2 929 | 100,0 | 2 702 | 100,0 |
| Moins le remboursement de prêts | (48) | | (42) | |
| APD nette | 2 881 | | 2 660 | |

Source: ACDI, Budget des dépenses 1988-1989, Partie III, Plan de dépenses, p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



1984, un bilan de la politique d'aide a été publié, mais ce n'est pas avant 1988 que le gouvernement a adopté une nouvelle stratégie, à la suite de la publication d'un Livre vert du gouvernement et de trois rapports de comités parlementaires.

La nouvelle stratégie, intitulée Partageons notre avenir, opère un changement important de politique ainsi qu'une réorganisation opérationnelle de l'ADP, fondés largement sur les recommandations du rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes publié en mai 1987 sous le titre Qui doit en profiter?. Le programme est maintenant divisé en deux parties dont l'importance et le financement sont égaux: un programme de partenariat visant à appuyer les organismes canadiens et internationaux oeuvrant selon cette formule (ONG, banques de développement, etc.), et un programme d'initiatives nationales visant l'aide bilatérale, surtout de gouvernement à gouvernement. La Charte de l'APD en assure la cohérence et renferme les "principes et priorités" ci-dessous, tels que la ministre, l'hon. Monique Landry, les a résumés:

1. L'objectif primordial de l'aide publique canadienne au développement est de venir en aide aux pays et aux populations les plus pauvres du globe.

2. Le programme canadien d'aide au développement doit viser à renforcer les ressources humaines et institutionnelles des pays en développement pour leur permettre de régler eux-mêmes leurs problèmes, en harmonie avec l'environnement naturel.

3. Les besoins de développement doivent passer en priorité dans l'établissement des objectifs du programme d'aide au développement.

4. L'aide au développement doit contribuer à renforcer les liens entre les institutions et les citoyens canadiens et ceux des pays du tiers monde... Autrement dit, le partenariat.

Ayant ainsi établi les fondements d'une politique d'APD, le gouvernement a de plus énoncé les priorités suivantes en vue de mieux guider les activités et les programmes d'aide:

° soulager la pauvreté;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- concevoir une politique d'ajustement structurel qui tienne compte de ses répercussions sur les populations qu'elle est destinée à aider;
- mettre davantage l'accent sur le rôle des femmes dans le développement;
- encourager l'élaboration de programmes qui respectent l'environnement et qui protègent l'écosystème;
- assurer la sécurité alimentaire;
- mettre l'accent sur l'approvisionnement en énergie.

Dans les pages qui suivent, nous décrivons brièvement les principaux réseaux bilatéraux, multilatéraux et non gouvernementaux de l'ACDI, ainsi que les éléments du programme de l'APD qui ne sont pas administrés par l'Agence. Pendant l'exercice 1986-1987, la répartition générale pour les principaux réseaux a été la suivante: aide intergouvernementale directe, y compris un montant de 233,8 millions au titre de l'aide alimentaire bilatérale: 967 millions (38,4 p. 100 du total de l'APD); aide aux organisations multilatérales, y compris 169 millions au titre de l'aide alimentaire: 953,1 millions (37,8 p. 100 des dépenses totales du programme); aide aux ONG canadiennes, y compris 22,8 millions d'aide alimentaire: 224,7 millions (8,9 p. 100 du total). Dans l'ensemble, l'aide alimentaire a atteint 402,8 millions, soit 16 p. 100 de l'APD. Les secours internationaux d'urgence, qui avaient atteint un sommet de 88,7 millions en 1984-1985 au cours de la famine en Éthiopie, ont reçu 55,7 millions pour 1988-1989, conformément au principe d'une proportion moyenne de 2 p. 100 de l'APD.

B. Aide bilatérale

Dans le cadre de l'APD, l'aide bilatérale sert directement à la réalisation de projets (plus de 1 300 dans plus de 110 pays) convenus par le Canada et le gouvernement bénéficiaire. Aux termes d'une ancienne règle de l'ACDI, 80 p. 100 des biens et services destinés à cette aide bilatérale de gouvernement à gouvernement devaient provenir du Canada. Ce pourcentage comprenait les frais d'expédition. Le contenu canadien des

biens et des services achetés devait être d'au moins 66,6 p. 100. Les détracteurs du programme d'aide font valoir avec force que l'"aide liée" a pour effet de réduire considérablement la valeur de l'assistance offerte aux pays bénéficiaires (en moyenne, d'environ 20 p. 100). Comme elle représente une forme déguisée de subvention aux exportateurs du pays donateur, ils craignent aussi qu'elle ne fausse les priorités du programme d'aide en amenant ce pays à accorder, dans le processus de sélection, trop de poids à ses intérêts commerciaux.

Des facteurs et des intérêts canadiens, qu'ils soient politiques, commerciaux ou liés au développement, vont continuer à jouer un grand rôle dans l'établissement des critères d'admissibilité à l'aide bilatérale. Toutefois, dans le cadre de la nouvelle stratégie, le gouvernement accorde la priorité au développement. L'ancienne classification des pays est abolie, si bien que tous les pays en développement qui sont indépendants, à l'exception de ceux figurant sur une brève liste de pays exclus, peuvent être admissibles à toutes les formes d'aide. L'aide bilatérale sera toutefois plus concentrée; 75 p. 100 de cette aide sera accordée à 30 pays ou groupes régionaux. **À partir de 1987, 65 p. 100 de l'aide ira aux pays du Commonwealth et de la francophonie. Au cours des cinq prochaines années, l'aide sera répartie comme suit: 45 p. 100 pour l'Afrique, 39 p. 100 pour l'Asie et 16 p. 100 pour les Amériques. Le Canada s'est montré fort généreux au moment des famines en Afrique, et les besoins pressants de ce continent sont maintenant examinés en priorité. En outre, en Afrique australe, l'aide annuelle accordée aux pays limitrophes de l'Afrique du Sud par l'entremise de la Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe (CCDAA) passera de 30 à 40 millions de dollars d'ici les années 90 afin d'aider ces pays à diminuer leur dépendance à l'égard de l'Afrique du Sud. Le gouvernement a également confirmé son engagement d'atteindre un objectif de 0,15 p. 100 du PNB pour l'aide accordée aux pays les moins avancés (PLMA), dont bon nombre sont situés en Afrique au sud du Sahara.**

En ce qui concerne chacun des pays admissibles, le Cabinet établira chaque année, confidentiellement, des chiffres indicatifs de planification de portée quinquennale, en tenant compte des critères suivants:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- les besoins du pays en matière de développement;
- la volonté et la capacité du pays de gérer efficacement l'aide reçue;
- la qualité des politiques économiques et sociales du pays, ou sa volonté de les améliorer;
- l'état des relations politiques et économiques entre le Canada et le pays;
- la performance du pays en matière du respect des droits de la personne;
- la volonté des autorités du pays de faire participer la population au processus de développement.

Les règles concernant l'aide liée seront très assouplies, à l'exception de celles qui ont trait à l'aide alimentaire. L'exigence bilatérale générale de 80 p. 100 est réduite à 66,6 p. 100 et, dans le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara et des PLMA d'autres régions, à 50 p. 100.

En 1988-1989, l'aide directe de gouvernement à gouvernement dépassera le milliard de dollars. Cette somme comprend une prévision de 222 millions de dollars en aide alimentaire bilatérale, contre 216 millions en 1987-1988. Au total, les dépenses de l'ACDI au titre de la coopération de pays à pays (qui comprend la coopération avec le monde des affaires et les contributions aux ONG) vont atteindre environ 1,6 milliard de dollars, soit près de 71 p. 100 du budget de l'Agence.

C. Aide multilatérale

Il s'agit de l'aide que le Canada accorde à d'autres pays par l'intermédiaire de contributions versées à quelque 85 organismes internationaux (principalement des Nations Unies) et institutions financières. En 1988-1989, cette aide s'élèvera à environ 900 millions de dollars, soit 31 p. 100 du budget de l'aide publique au développement (ce qui représente une baisse par rapport au sommet de 45 p. 100 enregistré en 1979) et environ 27 p. 100 du budget de l'ACDI. L'aide multilatérale n'est pas "liée", sauf l'aide alimentaire multilatérale, qui devrait atteindre 198 millions de dollars en 1988-1989, c'est-à-dire un peu plus que ce qui avait été prévu en 1987-1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Parmi les organismes et programmes des Nations Unies que le Canada appuie par des subventions ou des prêts multilatéraux, mentionnons le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), et le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population. Le Canada consacre également des fonds à l'Organisation mondiale de la santé, à l'aide aux réfugiés, à la recherche agricole internationale, à la Fédération internationale pour le planning familial et au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique. Les contributions du Canada se composent surtout de subventions accordées sur une base annuelle.

Le Groupe de la Banque mondiale et les banques de développement qui oeuvrent en Amérique latine, en Afrique, en Asie et aux Antilles reçoivent une aide substantielle du Canada. Ces institutions prêtent de l'argent aux pays en développement, généralement dans le cadre de grands projets d'investissement et, de plus en plus, pour des programmes de rajustement structurel qui sont normalement assortis de conditions imposées par le Fonds monétaire international (FMI). Le Canada accorde habituellement son aide sous forme de crédits en vue de la participation au capital des banques et sous forme de prêts pour leurs fonds concessionnels spéciaux. Les prêts assortis de conditions favorables que consent la Banque mondiale proviennent principalement de reconstitutions périodiques des fonds, qui sont en fait des promesses de contributions échelonnées sur plusieurs années.

### D. Programmes spéciaux, bourses d'études et coopération avec le monde des affaires

De nombreux Canadiens sont désireux de répondre aux besoins des pays moins riches par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (ONG). Celles-ci contribuent, dans le cadre de projets de développement efficaces et peu coûteux, à accroître l'autosuffisance de ces pays de sorte qu'ils puissent répondre à leurs besoins de base. L'ACDI accorde des subventions égales aux dons qui sont faits à plus de 400 organismes bénévoles privés, et elle contribue aussi aux budgets

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



d'institutions non gouvernementales. Dans le cadre du Programme de partenariat, le secteur bénévole recevra 9,5 p. 100 de l'APD, soit plus de 250 millions de dollars. La réaction généreuse des Canadiens face à la famine en Afrique a attiré l'attention sur le recours aux ONG pour administrer les programmes d'aide. C'est pour cela, et également en raison de la décentralisation de certaines opérations de l'ACDI, que de nouvelles formes d'entreprises mixtes ONG-gouvernement pourraient avoir une application plus vaste dans le processus d'aide. Il semble que le public appuie fortement l'idée d'élargir le rôle des ONG. Toutefois, l'Institut Nord-Sud, dans son rapport de mars 1988 intitulé Ponts de l'espoir? soulève d'importantes questions à ce sujet.

Dans le cadre de sa nouvelle stratégie, le gouvernement revalorise le rôle des collèges et des universités. Au cours des cinq prochaines années, le nombre des bourses d'études doublera, pour atteindre le chiffre de 12 000 par an. Environ la moitié seront consacrées à la poursuite d'études au Canada. Il s'agit toujours de 1,5 p. 100 seulement de l'APD, mais le gouvernement a promis que "le développement des ressources humaines deviendra l'élément principal de tous les programmes avec chacun des pays".

Un autre secteur d'activité en expansion est celui de la coopération avec le monde des affaires, qui relevait auparavant de la Division de la coopération industrielle de la Direction des programmes spéciaux de l'ACDI et qui aide à orienter l'investissement privé canadien vers des projets commerciaux susceptibles de profiter aux pays en développement ainsi qu'aux entreprises canadiennes. L'ACDI finance des études de faisabilité et de mise en route réalisées par des sociétés canadiennes qui enquêtent sur les possibilités d'établir des coentreprises dans des pays en développement. Une distinction doit être faite entre l'aide au développement du tiers monde apportée par les entreprises canadiennes et l'aide visant à favoriser les exportations des pays riches. Bon nombre d'experts dans le domaine du développement s'opposent fermement à ce qu'on appelle le "crédit mixte", soutenant que les investissements commerciaux et la promotion des exportations ne devraient pas se faire sous le couvert de l'"aide".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Les fonds et les années-personnes consacrés à la coopération avec le monde des affaires ont beaucoup augmenté depuis peu, grâce à de nouvelles affectations et à une réorganisation interne. La nouvelle stratégie fait également ressortir le rôle essentiel des initiatives du secteur privé dans le domaine du développement des ressources humaines sur place. En 1988-1989, le budget de la coopération industrielle s'élèvera à 45 millions de dollars, soit 2 p. 100 de l'APD.

E. Autres intermédiaires de l'APD

Ces autres intermédiaires représentent un peu plus du cinquième du budget total de l'APD.

1. Centre de recherches pour le développement international

Le CRDI, fondé en 1970, est un organisme public financé par le Canada pour promouvoir, encourager, appuyer et diriger des recherches sur les problèmes des pays en développement et sur les moyens d'appliquer et d'adapter les connaissances scientifiques, techniques et autres au développement économique et social de ces pays.

Le Conseil des gouverneurs chargé de fixer le programme d'action du CRDI comprend 11 Canadiens et 10 représentants d'autres pays. Le siège social est situé à Ottawa et des bureaux régionaux sont ouverts à Singapour, Bogota, Dakar, Le Caire et Nairobi. En 1988-1989, le budget prévu pour les activités du Centre sera de 114 millions de dollars (3,9 p. 100 de l'APD). Depuis quinze ans, le CRDI a parrainé plus de mille projets dans cent pays.

L'existence du Centre est liée à la croyance selon laquelle la meilleure manière de fournir aux pays en développement les moyens scientifiques et technologiques qui répondent à leurs besoins est de leur permettre d'effectuer leurs propres recherches et, ainsi, de former leurs propres scientifiques et de répandre les connaissances. Le Centre favorise la recherche dans les régions tropicales semi-arides, dans sa lutte pour l'amélioration de l'alimentation et de la production d'aliments. Ses efforts de recherche portent aussi sur les forêts, les pêches, l'énergie, la santé et l'éducation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



2. Ministère des Finances

Le Ministère fournit la contribution du Canada à la Banque mondiale (BIRD) ainsi qu'à l'Association internationale de développement, qui consent des prêts assortis de conditions favorables. Le financement de l'Association a fait l'objet de pressions ces dernières années, à cause de l'accroissement des besoins par rapport à ses ressources limitées et de la diminution de l'engagement des États-Unis concernant la reconstitution de ses fonds. Le Canada pourrait jouer un rôle clé en influençant la réaction des institutions financières internationales face à la misère des pays du tiers monde. **Pour ce qui est du financement concessionnel, le Canada a fourni à ces institutions 283,9 millions de dollars en 1986-1987.** En 1987-1988, le budget prévu à ce chapitre a atteint 342 millions, soit 12,5 p. 100 de l'APD. En 1988-1989, il est de 263 millions de dollars, soit 9 p. 100 de l'APD. L'ACDI va également accorder 260 millions aux banques régionales, ce qui porte le total de l'aide financière multilatérale à 523 millions de dollars, soit 18 p. 100 de l'APD.

3. Ministère des Affaires extérieures
et autres organismes fédéraux

Le ministère des Affaires extérieures surveille le financement de deux sociétés d'État (le CRDI et le CIEO, Centre international d'exploitation des océans) et verse des contributions à un certain nombre d'organisations multilatérales comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que le Programme de bourses du Commonwealth. Postes Canada et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social apportent aussi un soutien financier à des organismes de développement international. Pour 1988-1989, le budget du programme d'aide directe du ministère des Affaires extérieures s'élève à 55 millions de dollars, soit 1,8 p. 100 de l'APD. Le Ministère est également chargé de toute l'administration de l'APD à l'étranger. À la suite de la décentralisation de l'ACDI, le budget à ce titre augmentera considérablement; il s'élève à 128 millions de dollars en 1988-1989 (4,4 p. 100 de l'APD).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources finance la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale, société créée en 1981 pour aider les pays en développement à réduire leur dépendance à l'égard du pétrole importé en se servant des compétences du Canada dans le domaine de l'exploration et de la technologie du pétrole et du gaz. Sa contribution, qui a atteint 53,2 millions de dollars en 1984-1985, est tombée à 22,6 millions l'année suivante. Cependant, le Budget des dépenses de 1988-1989 prévoit un financement de 61 millions de dollars, c'est-à-dire le même montant qu'en 1987-1988.

4. Centre international des droits de la personne et de l'avancement démocratique

C'est en décembre 1986 que la notion d'un nouvel instrument d'aide publique au développement a été acceptée pour la première fois. Deux rapporteurs l'ont ensuite étudiée et ont fait des propositions au gouvernement en juillet 1987. **Une nouvelle société d'État va donc être créée; elle sera située à Montréal. En vertu de la loi créant le Centre, le budget de celui-ci s'élèvera pour la première année à 1 million de dollars et, d'ici 1992, à 5 millions de dollars.**

5. Gouvernements provinciaux

Les provinces s'occupent aussi de développement international en contribuant à la coopération entre institutions et en versant des subventions de contrepartie visant à favoriser le travail des ONG. **Les contributions des gouvernements provinciaux se sont élevées à 11 millions de dollars en 1986-1987.**

## MESURES PARLEMENTAIRES

### A. L'aide et les droits de la personne

Depuis le milieu des années 70, les parlementaires se montrent de plus en plus intéressés à établir un lien entre l'aide et la situation des droits de la personne dans les pays bénéficiaires. La

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



décision du gouvernement Carter d'interrompre l'aide américaine à plusieurs pays qui violaient gravement les droits de la personne a incité plusieurs députés à soumettre des projets de loi en ce sens. En novembre 1982, un sous-comité du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes recommandait que:

> Le Canada devrait réduire substantiellement ou interrompre les programmes canadiens d'aide au développement, ou encore ne pas en lancer de nouveaux, dans les pays où les violations flagrantes et systématiques des droits de la personne empêchent la réalisation de l'objectif fondamental que constitue l'aide aux pauvres.

Le gouvernement a accepté que les droits de la personne puissent constituer un facteur décisionnel dans les cas extrêmes ("violations graves et systématiques"), tout en soulignant la nécessité de faire preuve de prudence dans d'autres cas.

Au cours des audiences publiques du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, la question des droits de la personne a revêtu une grande importance. Dans son rapport final intitulé Indépendance et internationalisme, publié en juin 1986, le Comité a déclaré que les droits de la personne devaient constituer une priorité de la politique extérieure du Canada, et il a repris les propositions faites par le sous-comité en 1982. Il a aussi recommandé que les agents du service extérieur reçoivent une formation dans le domaine des droits de la personne et que l'on crée un Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique, financé avec des fonds de l'APD, afin de mettre sur pied des projets spéciaux visant à prévenir les violations des droits de la personne. La réponse du gouvernement, publiée en décembre 1986, a été largement favorable aux recommandations du Comité. Toutefois, le gouvernement a reporté sa décision finale sur plusieurs questions, préférant attendre les conclusions du nouveau Comité permanent des droits de la personne de la Chambre des communes et du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, présidé par M. William Winegard, député conservateur, qui venait d'entamer sa propre étude des politiques et programmes d'aide publique au développement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Dans son rapport final intitulé Qui doit en profiter?, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a fait plusieurs recommandations audacieuses liant le développement et les droits de la personne, notamment:

- L'application de "principes directeurs" aux situations d'urgence ainsi qu'à long terme, dans un souci d'équité, d'aide aux organismes non gouvernementaux et de sensibilisation aux besoins des victimes;

- La création d'une unité et d'un cadre de fonctionnement général à l'ACDI afin d'aider les décideurs et les exécutants; on y inclurait un système de classification de base qui permettrait d'évaluer le respect des droits de la personne dans les pays bénéficiaires selon une grille d'évaluation comportant des cotes, de "négatif" à "positif";

- L'obligation de publier et de soumettre à l'étude de comités parlementaires des rapports annuels fondés sur les critères précités;

- "Que le Canada tente de faire inscrire à l'ordre du jour des réunions des institutions financières internationales des questions relatives aux droits de la personne";

- Qu'on insiste davantage sur la promotion des droits de la personne par des mesures positives, comme le projet de création d'un institut;

- Que le développement soit lié à la démilitarisation et qu'on interdise l'exportation d'armements du Canada vers tout pays inadmissible à une aide bilatérale en raison de ses violations des droits de la personne.

Bien qu'aucune recommandation n'ait été carrément rejetée, le gouvernement est demeuré vague dans sa réponse. Il a notamment repoussé l'idée d'une grille d'évaluation basée sur l'attitude d'un pays à l'égard des droits de la personne ainsi que la suggestion de rendre publiques les évaluations de la situation des droits de la personne dans des rapports annuels.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



B. Remise en question de l'aide étrangère: Qui doit en profiter?

En septembre 1985, le rapport final de la Commission royale Macdonald recommandait "une amélioration quantitative et qualitative de l'aide du Canada" et soutenait que le Canada devait s'employer à fournir une aide représentant 0,7 p. 100 de son PNB d'ici 1990 et 1 p. 100 d'ici l'an 2000. Le programme d'aide a continué de prendre de l'expansion en dépit des réductions apportées au budget par rapport aux prévisions initiales: 180 millions dans l'exposé économique de novembre 1984, 50 millions de plus dans le budget présenté en mai 1985 par le ministre des Finances, l'hon. Michael Wilson, et 1,5 milliard de plus, pour cinq ans, dans le budget de février 1986. Si l'on avait porté le taux d'aide à 0,6 p. 100 du PNB d'ici 1990, cela aurait entraîné de très fortes augmentations des dépenses. Selon l'orientation prévue dans le budget de mai 1985 ainsi que dans le précédent budget libéral d'avril 1984, la majeure partie de cette augmentation (jusqu'à 800 millions de dollars) devait être affectée au Centre de commerce et de développement qui devait ouvrir le 1er avril 1986. Même si le centre en question a été victime des compressions budgétaires du début de 1986, le bien-fondé d'une "commercialisation" plus poussée de l'aide est demeuré l'un des principaux thèmes du débat concernant les objectifs de l'APD.

Le rapport final du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, publié en juin 1986, ne formulait qu'un petit nombre de propositions précises de changements concernant les programmes canadiens d'aide publique au développement, mais il appuyait fermement les objectifs de l'aide aux plus démunis, la structure d'orientation de l'ACDI concernant les femmes dans le développement, l'intensification de la participation du secteur privé et les initiatives prises dans le domaine de la coopération en matière d'éducation. Le Comité n'a pu se mettre d'accord sur la question des objectifs quantitatifs de l'aide publique au développement, mais la majorité de ses membres a estimé qu'il faudrait rétablir l'objectif de 0,7 p. 100 du PNB d'ici 1990.

En juillet 1986, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur publiait un important "Document de travail sur les politiques et programmes du Canada en matière d'assistance publique au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



développement", à l'issue de la première étape de ses travaux d'une durée prévue d'un an. En septembre, le Comité a reçu le rapport d'un groupe d'étude constitué en octobre 1985 par l'ancienne ministre des Relations extérieures, l'hon. Monique Vézina, et dirigé par M. Jean-Claude Desmarais, en vue de recommander des modifications de l'orientation et de la structure de l'aide bilatérale de l'ACDI.

En octobre et en novembre 1986, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a tenu des audiences publiques sur l'ensemble du territoire canadien au sujet de son document de travail. Il a ensuite entrepris un voyage de deux semaines en Afrique, plus précisément en Tanzanie, en Éthiopie et au Sénégal; ses audiences ont repris à Ottawa à la fin de janvier 1987, pour se terminer en mars. Le Comité s'est également rendu à Washington en février pour rencontrer des représentants de l'administration américaine, de la Banque mondiale, du FMI et des Nations Unies.

Le rapport final du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, intitulé Qui doit en profiter? et publié en mai 1987, constituait la première étude importante de la politique extérieure du Canada effectuée depuis la réforme en profondeur de la Chambre des communes qui a eu lieu en février 1986. Il proposait des changements importants à de nombreux niveaux de la politique, de la programmation et de l'organisation de l'aide publique au développement. Dans sa réponse, Pour bâtir un monde meilleur, déposée le 18 septembre 1987, le gouvernement a accueilli favorablement le rapport, affirmant avoir accepté intégralement 98 des 115 recommandations et n'en n'avoir rejeté que 4. Outre les recommandations du Comité concernant l'établissement d'un lien entre l'aide et la situation des droits de la personne, voici quelques autres grandes mesures recommandées dans le rapport Winegard (les réponses du gouvernement figurent entre parenthèses):

- Adoption d'une Charte de l'aide au développement établissant que celle-ci vise surtout à aider les pays et les populations les plus pauvres du globe à renforcer leurs ressources humaines et institutionnelles, charte qui serait assortie d'un mandat législatif clair pour l'ACDI (Charte acceptée, mais mesure législative rejetée);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- Développement des ressources humaines comme objectif central de l'aide canadienne (accepté);

- Assouplissement de la règle des 80 p. 100 pour abaisser la part de l'aide bilatérale liée à 50 p. 100, en vue de favoriser les achats dans le tiers monde et le recours au commerce comme outil de développement (accepté en partie);

- Soutien aux institutions multilatérales et approche prudente dans le dialogue portant sur l'aide et la politique entre pays récipiendaires et pays donateurs (accepté);

- Plus grand recours aux subventions de contrepartie pour les secours d'urgence et à l'aide aux réfugiés (accepté);

- Recours plus modéré à l'aide alimentaire (rejeté);

- Plus grand intérêt pour les problèmes urbains et environnementaux (accepté);

- Abolition du système actuel des catégories de pays et limitation à 30 du nombre des pays du programme de concentration (accepté);

- Adoption de dispositions législatives visant à créer le poste de ministre du Développement international ainsi que le Conseil chargé de la politique de développement (poste de ministre accepté, le reste rejeté);

- Décentralisation majeure du personnel et du pouvoir de décision de l'ACDI au profit des agents sur le terrain, accompagnée de la création outre-mer de quatre "Centres de partenariat du Canada" (accepté en partie);

- Augmentation de 10 à 15 p. 100 de la part de l'APD consacrée au financement des programmes visant à soutenir des projets de développement précis entrepris par les ONG, les établissements d'enseignement et les entreprises, en favorisant la participation du secteur privé (accepté en partie);

- Adoption par l'ACDI d'une nouvelle stratégie d'information du public et d'évaluation de ses programmes (accepté);

- Établissement, par la voie législative, du seuil de financement de l'APD à 5 p. 100 du PNB, avec l'engagement de l'augmenter annuellement pour atteindre 6 p. 100, et rétablissement partiel de l'autorisation accordée à l'ACDI de reporter d'une année à l'autre les crédits inutilisés (objectif et autorisation de report acceptés, mais mesure législative rejetée).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Le Comité des affaires étrangères a conclu son rapport en insistant sur le fait que les activités d'aide pourraient se révéler absolument inutiles si l'on n'arrivait pas à résoudre le grave problème de l'endettement du tiers monde. Le gouvernement a ultérieurement annoncé qu'il annulait les dettes au titre de l'APD d'un certain nombre de pays de la Francophonie et du Commonwealth.

C. Conclusion: L'aide extérieure en période de transition

Le Canada a maintenant une nouvelle stratégie pour l'an 2000 qui reflète la réaction positive du gouvernement à l'égard du rapport Winegard. La réaction du public et des experts a aussi été favorable dans l'ensemble. Toutefois, des questions subsistent, et il faudra faire beaucoup de choix difficiles dans l'avenir. La publication de la stratégie même a été retardée de plusieurs mois en raison de négociations entre l'ACDI et le Conseil du Trésor concernant le financement du plan de décentralisation. Ce plan prévoit la création de quatre bureaux régionaux et le triplement du nombre des employés de l'ACDI à l'étranger, qui doit passer à 370. Cela pourrait représenter une augmentation du budget annuel de fonctionnement de 50 millions de dollars (non compris dans le Budget des dépenses de 1988-1989). La responsabilité de l'approbation des projets bilatéraux de 5 millions de dollars ou moins sera déléguée aux bureaux régionaux. Fonctionnaires et partenaires de l'APD devront relever le défi de s'adapter aux nouvelles circonstances.

Le Cabinet, quant à lui, devra prendre des décisions controversées à propos de l'admissibilité et des droits de la personne. Beaucoup d'ONG et de groupes de défense des droits de la personne se sont élevés contre la reprise de l'aide bilatérale au Salvador en 1984 et au Guatemala en 1987. Haïti pose une autre énigme en ce qui concerne les droits de la personne et l'"avancement démocratique". À la suite de la violence électorale et du retour au pouvoir de l'armée en 1988, le Canada a suspendu l'aide bilatérale prévue. En juin 1988, le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes a recommandé une suspension analogue dans le cas de l'Éthiopie si ce pays ne répondait pas à des conditions rigoureuses. L'aide est en effet une forme d'intervention qui s'accompagne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



de risques inévitables. Le gouvernement a choisi de ne pas suivre les recommandations du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, qui préconisait la précision, la divulgation et la transparence des critères établissant un lien entre l'aide et la situation des droits de la personne. Toutefois, en raison du nouveau cadre maintenant en place, les préoccupations du public et du Parlement ne manqueront pas d'avoir un impact plus important que dans le passé sur le processus nécessairement politique de la prise de décisions en matière d'aide.

CHRONOLOGIE

1950 - Le Canada ratifie le Plan de Colombo pour le développement économique coopératif de l'Asie.

1959 - Élargissement des programmes d'aide aux pays africains membres du Commonwealth.

1960 - Création d'un Bureau de l'aide extérieure (BAE).

1961 - Le Canada décide d'accorder son aide aux États de l'Afrique francophone.

1964 - Les pays d'Amérique latine s'ajoutent aux pays visés par les programmes d'aide au développement du Canada.

1968 - Création de l'Agence canadienne de développement international (ACDI); son premier président est M. Maurice Strong.

1969 - La Commission Pearson sur le développement international recommande que l'objectif minimal d'APD soit de 0,7 p. 100 du PNB pour tous les pays industrialisés.

1970 - M. Paul Gérin-Lajoie devient président de l'ACDI. Le CRDI est mis sur pied pour promouvoir la coopération technique.

1975 - La Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980, publiée par l'ACDI, définit les objectifs suivants: aider les pays les plus pauvres, encourager l'autosuffisance des pays du tiers monde et porter l'attention sur les besoins de base.

1977 - M. Michel Dupuy devient président de l'ACDI, succédant à M. Paul Gérin-Lajoie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



1978 - Au cours des dix premières années d'existence de l'ACDI, l'aide au développement des pays du tiers monde accordée par le Canada a atteint un total de 6,24 milliards de dollars.

juillet 1983 - Mme Margaret Catley-Carlson est nommée présidente de l'ACDI.

septembre 1984 - Le très hon. Joe Clark est nommé secrétaire d'État aux Affaires extérieures; l'hon. Monique Vézina, ministre des Relations extérieures, devient responsable de l'ACDI.

novembre 1984 - L'hon. David MacDonald est nommé Coordonnateur des secours d'urgence pour la famine en Afrique. Le budget prévu pour l'APD est réduit de 180 millions de dollars.

mai 1985 - Le budget réduit l'aide prévue d'un autre montant de 50 millions de dollars. L'objectif de 0,6 p. 100 du PNB d'ici 1990 est toutefois maintenu.

février 1986 - Le budget réduit encore de 1,5 milliard de dollars les crédits d'APD pour les cinq années suivantes. L'objectif de 0,6 p. 100 est reporté à 1995 et la mise sur pied du Centre de commerce et de développement proposé est suspendue.

printemps 1986 - L'hon. David MacDonald publie à la fin mars son rapport final sur la famine en Afrique. Au début mai, le gouvernement annonce un nouveau programme d'aide, "Afrique 2000". Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur entreprend une étude globale de l'APD.

juillet 1986 - L'hon. Monique Landry prend la direction de l'ACDI. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur publie son document de travail sur l'aide publique au développement.

septembre 1986 - Publication du rapport du groupe d'étude Desmarais.

hiver 1986-1987 Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur tient des audiences et inspecte des projets d'aide dans trois pays africains.

février 1987 - Le budget annonce des réductions de 160 millions de dollars des dépenses d'APD.

mai 1987 - Le Comité des affaires étrangères dépose son grand rapport sur les politiques et programmes relatifs à l'APD, intitulé Qui doit en profiter?.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



septembre 1987 - Le gouvernement publie sa réponse détaillée, intitulée Pour bâtir un monde meilleur.

novembre 1987 - Le très hon. Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, rétablit l'aide bilatérale au Guatemala à la veille d'une visite officielle en Amérique centrale.

mars 1988 - L'hon. Monique Landry, ministre des Relations extérieures et du Développement international, publie la stratégie d'ensemble du gouvernement en matière d'APD, Partageons notre avenir.

août 1988 - Le gouvernement présente un projet de loi relatif à la création d'un Centre international des droits de la personne et de l'avancement démocratique.

septembre 1988 - À la suite du rapport d'un comité spécial de la Chambre des communes, le gouvernement s'engage à doubler l'aide bilatérale à l'Amérique centrale, qui passera à 100 millions de dollars entre 1988 et 1994.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

ACDI. Stratégie de coopération au développement international 1975-1980. Ottawa, Information Canada, 1975.

ACDI. Éléments de la stratégie canadienne d'aide publique au développement. Hull, 1984.

ACDI. Partageons notre avenir: l'assistance canadienne au développement international. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

ACDI. Rapport annuel. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, années récentes.

Canada. Agence canadienne de développement international: Pour bâtir un monde meilleur. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur. Qui doit en profiter?. Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1987.

Institut Nord-Sud. "Édition spéciale: Évaluation de l'aide". Nouvelles Nord-Sud, Ottawa, mai 1983. [L'Institut a aussi publié d'importantes études sur les programmes canadiens d'aide publique au développement dans différents pays, notamment au Bangladesh (1983), en Tanzanie (1983), en Haïti (1984) et au Sénégal (1987).]

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Keenleyside, Terrence A. "Foreign Aid and Human Rights". International Perspectives, mars-avril 1987, p. 15-18.

OCDE. Rapport annuel sur la coopération en matière de développement. Paris, Comité d'aide au développement, publication annuelle.

OCDE. Vingt-cinq ans pour le développement: un examen. Paris, novembre 1985.

Rudner, Martin. "Trade cum Aid in Canada's Official Development Assistance Strategy". Dans Canada Among Nations: 1986/Talking Trade. Brian Tomlin et Maureen Molot (éd.). Toronto, James Lorimer & Co., 1987, p. 127-146.

Wyse, Peter. Canadian Foreign Aid in the 1970s: An Organizational Audit. Occasional Monograph Series, No. 16. Montréal, Université McGill, Centre for Developing Area Studies, 1983.

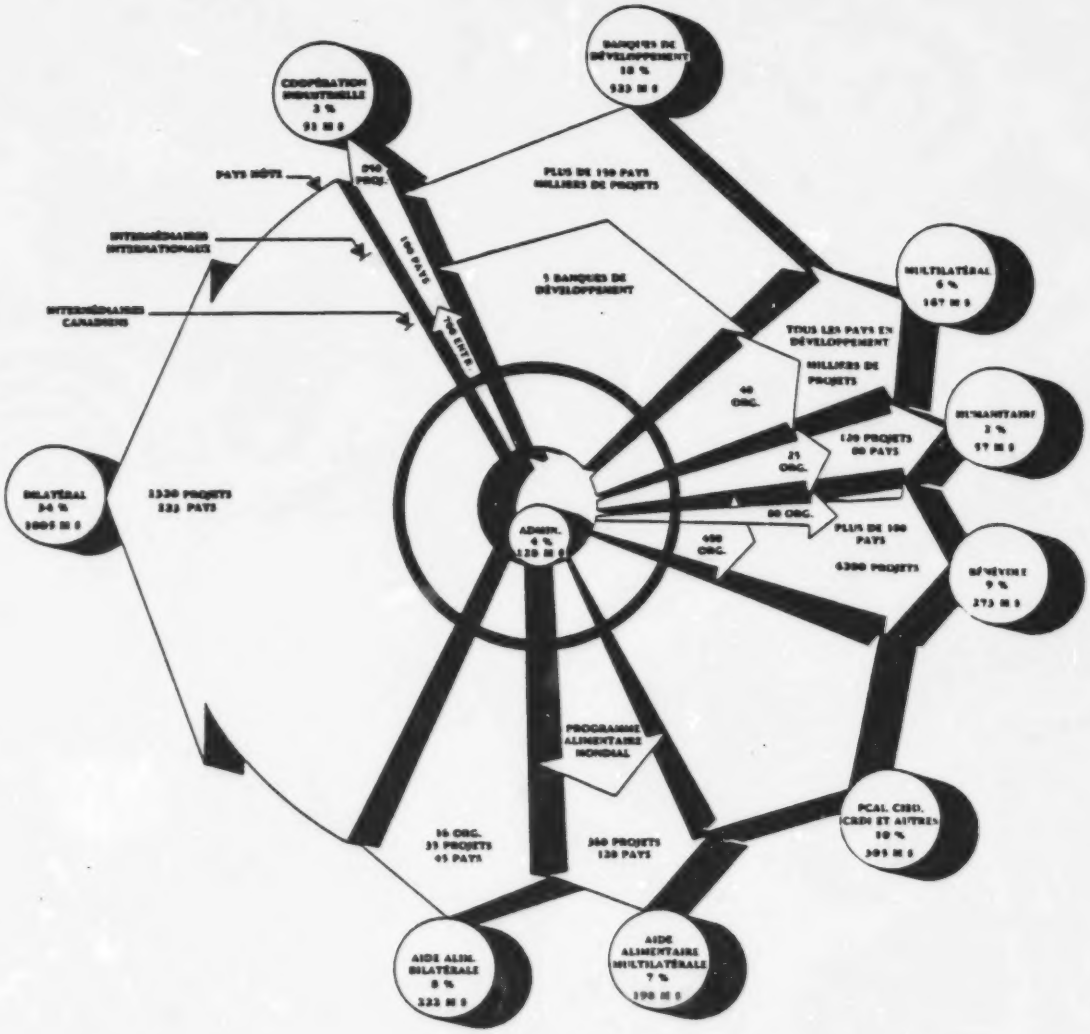
Young, Roger. "Canadian Foreign Aid: Facing a Crisis of Its Own?". Journal of Canadian Studies, vol. 19, n° 4, hiver 1984-1985, p. 28-41.

## ANNEXE

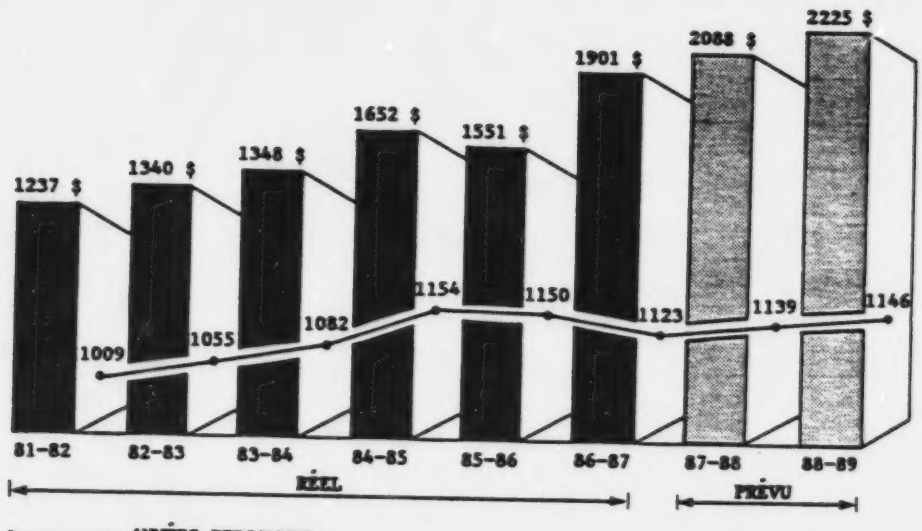
Ventilation et croissance de l'APD et du Programme de l'ACDI (ADI)

Source: Budget des dépenses, 1988-1989, Partie III, Plan de dépenses; ACDI, Partageons notre avenir, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

**Données statistiques sur l'aide publique au développement**
**1988-1989**

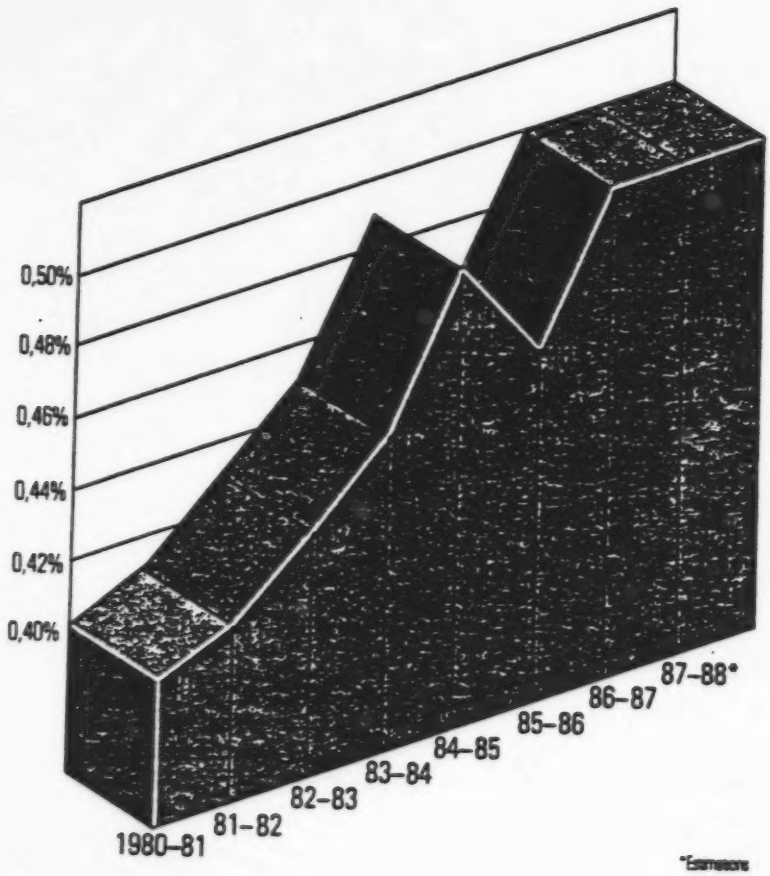


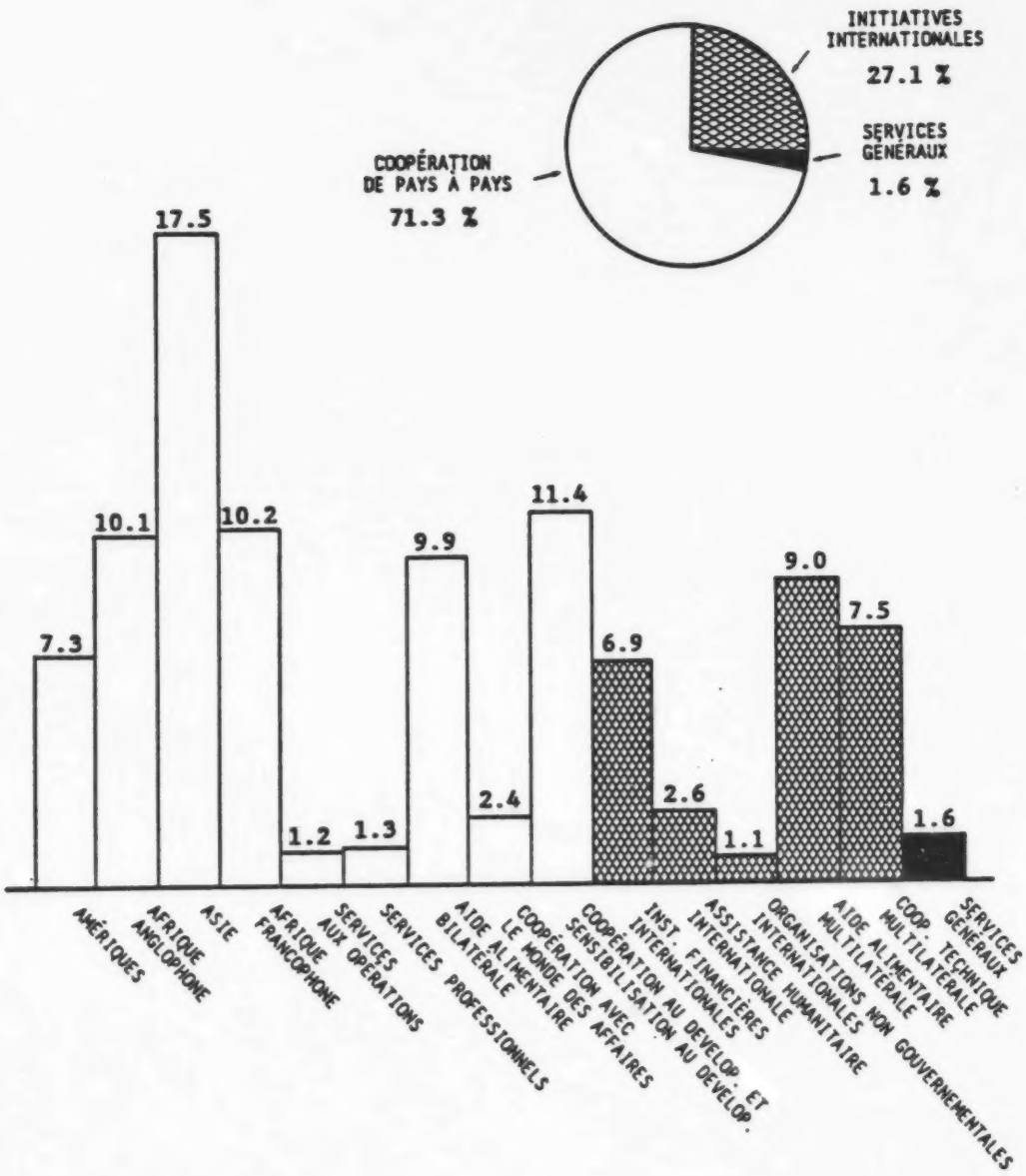
**Années-personnes vs. dépenses d'ADI (en millions de $)**




BASE DE CAISSE

**Aide publique au développement**
**% du PNB**
**Année financière**




*Estimations

**Programme d'ADI - Ventilation par activité, 1988-1989**